

Проф. др Предраг Симић*

Крај „хладног рата“ и распад биполарног система међународних односа у Европи, крајем осамдесетих година, значајно су утицали на унутрашња кретања у СФР Југославији и на њен међународни положај. У новој европској геополитици

Југославија је изгубила значај „стратешке тампон-зоне“ између два војно-политичка блока, а уједињење Немачке поставило је темељ новог континенталног система међународних односа, у којем се Југославија нашла на југоисточној периферији. То је снажно подстакло центрифугалне тежње и национализам у западним југословенским републикама, које су кренуле путем сецесије, коју су образлагале жељом да „побегну са Балкана“ и „придруже се (средњој) Европи“. Последице су биле најтежи оружани сукоб на европском континенту после Другог светског рата, повратак политике силе на Балкан, распад СФРЈ и фрагментација читавог европског југоистока, којом су почели бројни етнички, територијални и други спорови, односно „ребалканизација Балкана“, са непосредним последицама по безбедност читаве Европе и Средоземља.

Збивања на Балкану и, шире, у Источној Европи непосредно су утицала на преовлађујуће теорије и доктрине међународних односа. Наиме, у другој половини осамдесетих година у Сједињеним Државама и Западној Европи преовладала је идеја о „крају историје“, према којој је крај Источног блока требало коначно да врати земље европског истока европској цивилизацији, дефинисаној у смислу капиталистичке привреде, политичког плурализма и других западних вредности. Према доктрини либералног или вилсонизаљног либерализма, у то време је преовладало уверење да „демократије не ратују“ (барем не међусобно) и да ће земље које су добро уређене тежити мирољубивим и кооперативним међународним односима. Порука тих идеја била је да су врата западних институција, у принципу, отворена свим придошлицама које прихвате те услове и прођу кроз период транзиције од претходног социјалистичког ка капиталистичком и грађанском друштвеном уређењу. Убрзо после распада Совјетског Савеза и дефинитивног нестанка „совјетске претње“, на Западу су превагу однеле идеје о сукобу цивилизација, које се заснивају на тези да сви народи ипак не могу да прихвате западни систем вредности и да буду укључени у западне институције. Другим речима, у Европи се постепено повлачи нова

* Институт за међународну политику и привреду – Београд.

граница, која се, за разлику од пређашње „гвоздене завесе“, често назива „златном завесом“.

Према наведеним променама у доктринама и пракси савремених међународних односа међа се положај Југославије, која је, прво, као стратешка тампон-зона потиснута на маргину да би, у последње време, поново почела да стиче значај као географски и геостратешки централна земља на југоистоку Европе. У вези с тим, неизбежна је и темељита ревизија раније спољнополитичке доктрине Југославије, која је била заснована на премисама биполарног поретка у Европи, као и нова доктрина која ће оценити значај новог геополитичког и геоекономског положаја Југославије и, на тим основама, дефинисати будућу спољнополитичку стратегију земље. Такође, југословенској науци се поставља озбиљан проблем компаративног изучавања домета и граница процеса транзиције у земљама источне Европе са становишта њиховог значаја за стратегију развоја земље. У томе је незаобилазна наука о међународним односима, која и теоретски и практично мора да одговори тим потребама и понуди политичким чиниоцима у земљи реалније опције и стратегије унутрашњег развоја и спољне политике земље. При томе, посебно су значајни они аспекти новог геополитичког и геоекономског положаја који утичу и који ће и у будућности утицати на безбедност земље као и анализа потенцијалних војних и невојних претњи безбедности СР Југославије.

Увод

Крај „хладног рата“ и распад биполарног система међународних односа у Европи крајем осамдесетих година пресудно су утицали на унутрашња збивања и међународни положај Југославије. Током претходних четрдесет година Европа је била подељена између две суперсиле – САД и СССР-а и њихових војно-политичких блокова – НАТО-а и Варшавског уговора, док је Југославији припала улога „стратешке тампон-зоне“, а тиме и елемента геостратешке равнотеже на континенту за чији опстанак и безбедност су биле заинтересоване обе војно-политичке групације. Такав положај је даље био учвршћен унутрашњом политиком земље, а од краја педесетих година и несврстаном политиком, која је, средином седамдесетих, Југославију сврстала међу најутицајније чланице Уједињених нација. Процесом детанта и почетком институционализације таквог међународног поретка у оквиру Конференције о безбедности и сарадњи у Европи створен је простор за активну европску политику Југославије, која је, заједно са другим европским несврстаним и неутралним (Н/Н) земљама, имала значајну улогу у превазилажењу блоковских спорова и потписивању Хелсиншког акта 1975. године. Ма колико успешна, тадашња југословенска доктрина националне безбедности и међународних односа ипак је била могућа само у оквиру међународног поретка какав је успостављен политиком победника у два светска рата и равнотежом две војно-политичке групације на европском континенту.

Када је, током осамдесетих година, тај поредак запао у кризу због прогресивне парализе и „урушавања“ источноевропских режима, не-

стало је и основних претпоставки на којима је почивао међународни положај Југославије.¹ У новој европској геополитици Југославија је изгубила значај „стратешке тампон-зоне“ између два војно-политичка блока и „симбола разлика у комунистичком свету“, док је уједињење Немачке поставило темељ новог континенталног система међународних односа, у којем се Југославија нашла на југоисточној периферији. То је снажно подстакло центрифугалне тежње и национализам у западним југословенским републикама, које су кренуле путем сецесије, коју су тумачиле жељом да „побегну са Балкана“ и „придруже се (средњој) Европи“. Последице су биле најтежи оружани сукоб на европском континенту после Другог светског рата, повратак политике силе на Балкан, распад СФРЈ и фрагментација читавог европског југоистока која је покренула ланац етничких, територијалних и других спорова. „Ребалканизација Балкана“ имала је непосредне последице по безбедност читаве Европе и Средоземља и, што је значајније, озбиљно је компромитовала међународне институције и организације за које се веровало да ће бити ослонац постбиполарног међународног поретка у Европи. У тако створеном вакууму убрзо је дошло до поларизације интереса и опречних потеза водећих европских сила, као и до бојазни да би то могло водити ка дубљим поремећајима међународних односа, који би, дугорочно, могли да угрозе мир и безбедност на читавом континенту.

То је југословенску кризу учинило позорницом не само оружаног сукоба међу југословенским народима него и политичког надметања водећих сила за моћ и утицај у постбиполарној Европи, односно неком врстом катализатора у процесу стварања новог међународног поретка на континенту. На почетку, Сједињене Државе су југословенску кризу препустиле Европској заједници, која је, у то време, пролазила кроз критичну фазу прилагођавања новим политичким реалностима у Европи и прерастања од међународне организације у политичку унију, што је био основни циљ споразума из Маастрихта.² Неуспех ЕЗ у том подухвату није био само последица недостатка одговарајућих спољнополитичких инструмената и властите оружане силе него и битно промењеног односа снага међу водећим чланицама (нарочито између Француске и уједињене Немачке) а тиме и недостатка политичког консензуса у вези с дефиницијом кризе и начином њеног решавања. То је, у другој фази, створило

¹ У расправи о америчкој политици према Југославији, вођеној у америчком конгресу 24. јануара 1991, сенатор Денис де Кончини, између осталог, изрекао је и следећу карактеристичну оцену: „... можда је тачно да је јединствена Југославија за наше властите и западне интересе будући да више, изгледа, нема совјетске претње због које је тампон-држава, каква је Југославија, била потребна. Можда је, исто тако, тачно да Титова врста 'самоуправног' комунизма више није оно најбоље што можемо очекивати од једне комунистичке државе – ми смо 1989. године научили да они могу отићи и корак даље и престати да буду комунисти“ (*Yugoslavia and the CSCE, Remarks by DEKONCINI, Congressional Record Dated Thursday, January 24, 1991, Senate Section*).

² Ширу анализу позиција и политике појединих спољашњих актера кризе видети у: Предраг Симић, *Крај епохе*, у: *Србија и коментари*, Задужбина Милоша Црњанског, Београд, 1996, стр. 325–346..

простор за амерички утицај и покушај Вашингтона да ревитализује Северноатлантски пакт. Првобитни амерички покушај није успео због отпора Европљана (првенствено Француске и Велике Британије). Европска унија је посредовањем у Босни и Херцеговини покушала да поправи свој дотадашњи негативни биланс у Југославији, али су се и ти напори завршили неуспешно крајем 1993. године.³ У четвртој етапи САД су коначно преузеле вођство у политици Запада према југословенској кризи, по први пут у историји активирале НАТО у борбеним операцијама и суочиле се с реакцијом Русије, која се управо на Балкану поново појавила у улози велике силе. Стварањем тзв. међународне контактне групе успостављена је равнотежа утицаја пет водећих сила постбиполарне Европе (САД, СССР, Велика Британија, Француска и Немачка) на Балкану, чиме су ударени темељи не само Дејтонског мировног споразума него и будућег међународног поретка у Европи.

Од „краја историје“ до „сукоба цивилизација“

Збивања на Балкану и, шире, у источној Европи непосредно су утицала на развој преовлађујућих теорија и доктрина међународних односа. У завршној фази „хладног рата“, током осамдесетих година, и у Западној Европи и у Сједињеним Државама преовладавала је идеја о „целовитој и слободној Европи“, тј. Европи у којој би нестали и десни и леви тоталитаризам, блоковска подела и нуклеарна претња, и у којој би све земље биле уједињене око вредности Запада (тржишна привреда, политички плурализам итд.). То је, у најкраћем, био смисао доктрине о „крају историје“, која је широко прихваћена крајем осамдесетих година, а чији је аутор био амерички дипломата јапанског порекла и хегелијанске оријентације Френсис Фукујама.⁴ Она је заснована на тези да ће крај Источног блока земље европског истока коначно вратити европској цивилизацији, дефинисаној у смислу капиталистичке привреде, политичког плурализма и других западних вредности, односно да либерална демократија постаје глобални феномен.⁵ У складу с доктрином либералног или вилсонизанског либерализма, у то време је преовладало уверење да „демократије не ратују“ (барем не међусобно) и да ће земље које су добро уређене унутар себе тежити мирољубивим и кооперативним међународним односима. Порука тих идеја гласила је да су западне институције у принципу отворене свим придошлицама који прихвате те услове и прођу кроз транзицију од претходног социјалистичког ка капиталистичком и грађанском друштвеном уређењу.

Већ почетком деведесетих година, међутим, показало се да је консензус Запада у погледу тих идеја почивао на различитим интересима

³ О ривалитету САД и Европљана 1993. године видети у: David Owen, *Balkan Odyssey*, Victor Gollantz, London, 1995.

⁴ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Men*, The Free Press, New York 1992.

⁵ Francis Fukuyama, *Liberal Democracy as a Global Phenomenon*, PS: Political Science and Politics, vol. XXIV, No. 4 (December 1991), pp. 659–663.

и схватањима постбиполарног поретка у Европи. Сједињене Државе, које себе доживљавају после Другог светског рата не само као војног, политичког и привредног него и као моралног лидера западног света, очекивале су да крај „хладног рата“ донесе „дивиденде мира“ и трајно успостављање униполарног поретка у свету, у којем ће доминантну улогу имати управо Сједињене Државе. Таква схватања била су им снажан подстицај да мобилишу широку међународну коалицију у суочавању с првим озбиљним изазовом постбиполарном поретку – ратом у Персијском заливу, али и да оркестрирају политику Запада пред распадом Источног блока и Совјетског Савеза. Позивајући савезнике да се придруже америчким трупам у Персијском заливу, тадашњи амерички председник Буш је учинио и први покушај да концептуално дефинише амерички став према ономе што је магловито назвао „новим светским поретком“: „Ми треба да промовишемо демократију и тржишну економију у свету, јер то штити наше интересе и нашу безбедност и јер то представља вредности које су уједно америчке и универзалне“. ⁶ Веома брзо, међутим, Американци су схватили да није реч о униполарном свету, већ само о „униполарном моменту“ у којем ће се САД, иако најјаче, суочити с ривалитетом и међу својим дотадашњим најближим савезницима и у којем ће тек морати да се изборе за улогу глобалног лидера. ⁷

Први изазов је дошао из Европе. Разорена и деморалисана после Другог светског рата, Западна Европа се опоравила и политички организовала умногоме захваљујући политици коју су САД водиле после рата. Уз помоћ Маршаловог плана, западноевропске привреде су већ средином педесетих година поново стале на ноге, америчко војно присуство и, нарочито, амерички нуклеарни кишобран су отклонили опасни војни вакуум у Западној Европи, док је Северноатлантски пакт и у војном и у политичком, па и у економском смислу постао стожер западноевропске интеграције око којег су се развиле прво Европска заједница за угаљ и челик и Евроатом, а од 1957. године и Европска економска заједница. Осамдесетих година, међутим, Западна Европа је била у потпуном замаху привредног и друштвеног просперитета, а отпор Европљана с обе стране „гвоздене завесе“ покушају Вашингтона и Москве да инсталирају ракете средњег домета и уђу у још један циклус трке у наоружавању и „хладног рата“ по први пут после Другог светског рата пробудио је наду у јединствени европски идентитет. За разлику од Америке, где је парола о „целовитој и слободној Европи“ схваћена као слобода од Совјетског Савеза и комунизма, у Европи се потајно веровало да би се стари континент могао ослободити не само туторства Москве него и Вашингтона и у даљој будућности ујединити око Европске уније у неку врсту *сједињених европских држава*. Такав идеал средином

⁶ Наведено према: Жерар Бодсон, *Нови светски поредак и Југославија*, ИНГ–ПРО, Београд, 1996, стр. 29.

⁷ Видети: Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment*, Foreign Affairs, vol. 70, No. 1 (зима 1990/91), стр. 23–33.

осамдесетих година изражен је прво у „Белој књизи“ и „Јединственом европском акту“, тј. у два документа који су имали огроман одјек не само на западу него и на истоку континента. Неочекивано брз пад Берлинског зида и уједињење Немачке само су подстакли те идеје, које је требало материјализовати у уговору из Мастрихта. Изазову уједињене Немачке требало је одговорити продубљивањем европске интеграције, а изазову промена на европском истоку – отварањем врата ЕЗ (касније ЕУ) сиромашној сабраћи са Истока.

Други изазов, међутим, дошао је из средње Европе. Распад Источног блока и самог Совјетског Савеза и уједињење Немачке изазвали су геополитички потрес који се осетио на читавом континенту. Биполарни поредак је нестао готово преко ноћи, а с њим су нестали и предвидивост и стабилност међународних односа на континенту. Нестанак старог геополитичког пола – Совјетског Савеза, и стварање новог – уједињене Немачке имало је за последицу ревизију геополитичког исхода оба светска рата на европском тлу и нову поларизацију међу европским земљама и народима. Криза источноевропских режима током осамдесетих година и почетак краја „хладног рата“ били су повод за „ренесансу средње Европе“, која је, током осамдесетих година, изражена снажним културним струјањима на том простору.⁸ Међутим, у одређивању концепта средње Европе постојала је значајна разлика између неохабзбуршког и католичког концепта „*Kleine Mitteleurope*“, који је већ 1978. године добио политички израз у Радној заједници Алпе–Адрија и радовима бројних писаца са тог подручја,⁹ и класичног Наумановог схватања „*Mitteleurope*“ као „Европе од Рајне до Буга“, који је своје присталице поново нашао у делу немачког политичког естаблишмента (нарочито у СПД-у) крајем осамдесетих и почетком деведесетих година.¹⁰ И, док је први концепт током осамдесетих година имао велики утицај на расположење јавности у Хрватској и, нарочито, Словенији (а тиме и на интелектуалну припрему сецесије), други је одиграо кључну улогу у јесен 1991, када је уједињена Немачка, по први пут неспутано користећи своју моћ после Другог светског рата, одлучно стала на страну отцепљених југословенских република.

Укратко, 1989. године престали су да важе Јалта и значајан део Версаја, а најтеже последице осетиле су две средњоевропске федерације које су ишчезле с политичке карте Европе – Чехословачка и Југославија. Међутим, док је у случају Чехословачке (као и Совјетског Савеза) подела договорена и обављена мирним путем, у случају Југославије распад федерације изазвао је најтежи оружани сукоб на тлу Европе

⁸ Видети: Milan Kundera, *The Tragedy of Central Europe*, *New York Review of Books*, No. 7 (26 April 1984), pp. 33–38; George Schopflin and Nancy Wood: *In Search of Central Europe*, Polity Press, Cambridge, 1989.

⁹ Видети: Cristopher Cviic, *Remaking the Balkans*, Pinter for RIIA, London 1991, i Maria Todorova, *Hierarchies of Eastern Europe: East–Central Europe Versus the Balkans*, paper presented at the conference *Culture and Reconciliation in South Eastern Europe*, Thessaloniki, June 26–29, 1997, mimeo.

¹⁰ Ian Egbert, *Europe, Eastern Europe and Central Europe*, PRIF Research Report 1/1989.

после Другог светског рата. И у првом и у другом случају западне делове бивших федерација снажно је привлачио нови економски, културни и политички пол у Европи – уједињена Немачка, која је крајем 1991. у југословенској кризи, као и у вези с неким другим питањима, наступала пре као нова континентална (неки би рекли и реваншистичка) сила, него као дисциплиновани следбеник новопрокламоване заједничке спољне и одбрамбене политике Европске уније (CFSP). То је, можда, и био разлог због којег се, после извесног времена, Европа поново окренула Америци као провереном арбитру у европским споровима после Другог светског рата и прихватила ревитализацију Северно-атлантског пакта уместо даљег развоја спољнополитичке и војне компоненте ЕУ (што је био један од главних циљева Мастрихта).

Реформом су европске институције морале да се продубе и прошире. Европској унији то питање се поставило већ 1990–1991, а НАТО-у тек 1996–1997. године. И један и други проблем одражава нову реалност на континенту после нестанка „гвоздене завесе“. Продубљивањем треба да се ојачају те организације и њихове институције, тј. да се чвршће повежу садашње и будуће чланице и оспособе за проширени круг деловања, док се под проширивањем подразумева укључивање нових чланица, првенствено земаља бившег Источног блока. И док се 1991. године Европска заједница определила да прво продуби интеграцију на економском и политичком плану, 1997. године одлучио је НАТО да прво учини искорак ка новим чланицама (Пољска, Чешка и Мађарска), а тек потом да промени своју организацију, чему се, преко „Агенде 2000“, убрзо придружила и Европска унија. И у једном и у другом случају поставило се питање који су кандидати подобни за чланство у европским и трансатлантским интеграцијама а који нису, односно: „где су политичке границе Европе?“ На то питање ЕЗ покушала је да одговори још крајем осамдесетих година, када је од француског историчара Жан-Батист Диросела затражила студију о „политичкој коначности“ (*finalité politique*) европске интеграције. Супротно свом земљаку Шарлу де Голу, који је Европу видео од Атлантика до Урала, Диросел је „источну границу“ Европе повукао следећи давнашње границе Каролиншког царства, односно католичке и протестантске Европе, искључујући из ње православне и муслиманске земље. Наредни корак у том правцу било је састављање листа земаља које су подобне за чланство у ЕЗ и оних које то нису,¹¹ што је у случају Југославије, свесно или несвесно, био позив западним републикама да напусте федерацију и своје националне интересе потраже у повезивању са западним интеграцијама.

Сукоби који су избили на источној периферији нове Европе, све већи ривалитет Запада и ислама на Блиском истоку и Средоземљу и, нарочито, жеља САД и Европске уније да одреде своје нове границе били су повод за нову доктрину, дијаметрално супротну доктрини „краја

¹¹ Wolfgang Wessels, *Deepening Versus Widening? Debate on the Shape of EC-Europe in the Nineties*, у: Wolfgang Wessels & Christian Engel, *The European Union in the 1990s – Ever Closer and Larger*, Europa Union Verlag, Bonn 1993.

историје“ – доктрину о „сукобу цивилизација“, чији је творац познати амерички политиколог Самјуел Хантингтон. Наиме, већ крајем осамдесетих година, поједини амерички стручњаци упозоравали су да би се САД могле наћи у позицији у којој су се током историје налазиле све велике империје када су, на врхунцу моћи, западале у кризу, која је коначно доводила до њиховог пада. У класичном делу *Успон и пад великих сила*, објављеном 1988. године, амерички историчар Пол Кенеди разлог за то потражио је у ономе што је означио као *imperial overstretch*, односно у њиховом ширењу преко граница способности да асимилирају и контролишу властиту територију.¹² Кенедијева имплицитна политичка порука гласила је да ни САД не би смеле некритички да пропагирају идеју да су врата западног света отворена за све. Такву поруку теоријски је уобличио Самјуел Хантингтон 1993. године, у чланку под насловом „Сукоб цивилизација“, објављеном у водећем америчком спољнополитичком часопису „*Foreign Affairs*“, који је изазвао жестоке полемике.¹³ Доказујући управо на примеру рата у Босни и Херцеговини да ранији идеолошки и блоковски сукоб препушта место сукобима између припадника различитих религија и цивилизација, Хантингтон је са бруталном искреношћу наговестио да би се у будућности Запад (тј. САД) могао наћи у сукобу са онима који не деле његове вредности али који би желели да партиципирају у његовом богатству. Укратко, Хантингтонова теза своди се на паролу „*The West Against the Rest*“, односно, „Запад против остатка света“.

Од „гвоздене“ до „златне завесе“

Иако су настале у превасходно академском дискурсу, Хантингтонове идеје су истовремено одржавале преовлађујућа схватања у САД (али, и шире на Западу), и утирале пут политици чији ће архитект и реализатор помало неочекивано постати администрација Била Клинтонна. Почетна збуњеност, изазвана нестанком дугогодишњег противника и новом улогом једине преостале суперсиле, сазнање да „униполарни момент“ неће вечито трајати и неуспех западних Европљана да постигну консензус око својих стратешких политичких опредељења, тј. да преузму улогу лидера на континенту, омогућили су САД да покушају да ревитализују Северноатлантски пакт, који су после 1989. године многи већ били отписали као реликт „хладног рата“. Да би постигле тај циљ САД морале су да савладају прво отпор Европљана, а потом и Русије, и да створе нови политички оквир свог будућег присуства у Европи. И у једном и у другом случају, југословенска криза постала је поприште сукоба тих интереса, а тиме и значајан катализатор процеса стварања новог система међународних односа на континенту.

¹² Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers – Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Fontana Press, London 1989.

¹³ Хантингтон је, слично Фукујами, свој чланак ускоро развио у књигу под насловом *Сукоб цивилизација и преправљање светског поретка* (Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Shuster, New York 1996).

Од априла 1949. када је потписан Вашингтонски уговор,¹⁴ па све до пада Берлинског зида, октобра 1989, Северноатлантски пакт је био организација за колективну самоодбрану, са задатком да „обузда“¹⁵ стварну или замишљену „совјетску претњу“ на основу главе VII Повеле Уједињених нација, којом се признаје право на колективну самоодбрану. У стварности, међутим, одражавао је НАТО нову формулу међународног поретка у Европи коју је дефинисао први генерални секретар те организације, лорд Измај, одговарајући на питање „Чему служи НАТО?“ чувеном крилатицом: „*To Keep Americans in, Russians out and Germans Down*“.¹⁶ Нестанак Варшавског уговора и Совјетског Савеза лишили су НАТО противника због кога је био створен али не и стварне сврхе његовог постојања, која се састојала у очувању специфичне геополитичке равнотеже у Европи. Отуда је разлог за опстанак те организације и пошто је нестало претње због које је створена потражен у новим „безбедносним ризицима“, односно у пролиферацији етничких и територијалних сукоба на источним рубовима европских интеграција. Тим поводом, међутим, поставило се питање да ли је организација која је створена да би водила глобални термонуклеарни рат потребна и способна за мисије наметања или очувања мира у локалним конфликтима. Многим Европљанима почетком деведесетих година учинило се да би Западноевропска унија и амбициозно замишљени Еврокорпус били довољни за очување реда и мира у Европи и да за то више није потребна војна и политичка инфраструктура Северноатлантског пакта.

Одговор на то питање дале су кризе и оружани сукоби у претходној Југославији, Чеченији и другде, који су показали да је рат у Европи на крају 20. века могућ и да га европске организације не могу самостално зауставити. Међутим, уколико су ЕУ, ОЕБС, ЗЕУ и друге европске организације биле неуспешне у бављењу оружаним сукобима на периферији континента, оне су успешно очувале кохезију унутар западне и средње Европе и спречиле да се ти сукоби прошире широм континента као 1914. године. После *faux pas* учињених у Југославији и у ЕЗ, немачки министар Ханс-Дитрих Геншер напустио је положај убрзо пошто му је амерички амбасадор у Бону, Ричард Холбрук, упутио критику у писму објављеном у немачкој штампи. Већ у пролеће 1993. Европљани су превазишли своје првобитне размирице поводом југословенске кризе,¹⁷

¹⁴ Оснивачки документ Северноатлантског пакта.

¹⁵ Творац теорије „обуздавања“ Совјетског Савеза био је амерички дипломата и спољнополитички теоретичар Џорџ Кенан, који је у једном свом извештају из Москве 1946. године дошао до закључка да је Совјетски Савез експанзионистичка сила која тежи да покори читаву Европу и да САД, као лидер западног света, морају „обуздати“ такве намере Москве. Том доктрином Кенан се сврстао међу водеће теоретичаре „хладног рата“, какви су били, на пример, Винстон Черчил (доктрина „гвоздене завесе“) и Дејвид Труман („Труманова доктрина“).

¹⁶ „Да задржи Американце у Европи, Русе ван Европе а Немце под контролом“.

¹⁷ Опширније о сукобу између Немачке и Француске поводом политике према југословенској кризи видети у: Hans Stark, *Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate*, Politique étrangère, No. 2/1992.

а нови немачки министар иностраних послова, Клаус Кинкел, и његов тадашњи француски колега, Ален Жипе, заједнички су изложили план за решење кризе који ће остати запамћен као „Кинкел-Жипеова иницијатива“ и чије ће главне идеје четири године касније постати основа Дејтонског мировног споразума. На основу те иницијативе копредседници мировне конференције о Југославији (ICFY) Сајрус Венс и Дејвид Овен разрадили су тзв. Венс-Овенов план, на основу њих ће се водити први темељни мировни преговори на британском носачу авиона „Invincible“ („Дејтон пре Дејтона“), али ће Европљани коначни дебакл доживети крајем 1993, када су муслимани, уз америчку подршку, одбили тзв. Овен-Столтенбергов план. После тога, више ништа није стајало на путу првој „out-of-area“ мисији Северноатлантског пакта.

Да би се објаснила позадина онога што се догодило почетком наредне године треба се вратити у лето 1993, када је у САД покренута дебата о ширењу и промени улоге Северноатлантског пакта. Наиме, 24. јуна сенатор Ричард Лугар у говору у Клубу прекоморских писаца у Вашингтону, позвао је да се шире дефинише Атлантски савез и на „нову стратешку нагодбу Сједињених Држава и Европе“. Према његовим речима, Савез је морао или да напусти оквир у којем је до тада деловао или да напусти историјску сцену („out of area or out of business“).¹⁸ Исту идеју разрадила је и група утицајних америчких стручњака у чланку „Изградња новог НАТО-а“, објављеном у часопису „Foreign Affairs“.¹⁹ Та америчка намера се већ у јесен 1993. суочила с одлучним отпором Москве, која је у њој видела намеру САД да искористе слабост Русије и да је трајно потисну из Европе. Пред руским отпором америчка администрација је закратко устукнула и на самиту НАТО-а јануара 1994. Бил Клинтон је предложио компромисно решење – програм „Партнерство за мир“ (PfP),²⁰ који је требало да постане нека врста „чекаонице“ за пријем у НАТО (критичари су кратицу PfP цинично тумачили као „policy for postponent“, тј. „политика одлагања“).²¹ У том контексту криза у Босни постала је важан тест на којем је Северноатлантски пакт требало да покаже способност за „out-of-area“ операције или да доживи судбину коју су пре њега на „југословенском испиту“ доживели КЕБС, Западноевропска унија, ЕЗ и Уједињене нације.

¹⁸ Према члану 5 Вашингтонског уговора (оснивачки акт НАТО-а из 1949), Северноатлантски пакт је, као одбрамбена организација, био овлашћен да делује само на територији држава чланица (area), док је у новој улози његово оперативно подручје превасходно изван те територије (out-of-area операције).

¹⁹ Ronald D. Asmus, Richard Kugler and F. Stephen Larrabee, *Building a New NATO*, Foreign Affairs, September-October 1993, pp. 28-40.

²⁰ W. J. Clinton, *Remarks by the President at the Intervention for the North Atlantic Council Summit in Brussels*, Office of the Press Secretary of the White House, Washington D. C., January 10, 1994.

²¹ Сличну функцију има и Савет за северноатлантску сарадњу (НАСС), који је нешто раније формиран на предлог Бушове администрације да би одговорио захтевима бивших источноевропских земаља да успоставе чвршће везе са Северноатлантским пактом.

Прилика за то указала се већ почетком фебруара, када је на сарајевској пијаци Маркале експлодирала бомба која је усмртила велики број цивила. Иако није утврђено ко је био одговоран за тај напад,²² Запад је одмах оптужио Србе и већ 6. фебруара извео је НАТО прву „out-of-area“ операцију у својој историји, упућујући ултиматум војсци Републике Српске да у року од недељу дана повуче тешко оружје на 20 km од Сарајева под претњом ваздухопловних напада. Неочекивано, кризу је решио руски заменик министра иностраних послова Виталиј Ђуркин, који је убедио босанске Србе да повуку наоружање и заузврат им послао два батаљона руских војника у саставу УНПРОФОР-а на Пале.²³ Руски утицај на босанске Србе био је, међутим, краткотрајан и већ у априлу, током кризе у Горажду, прекинуте су везе Москве са Палама, а НАТО извео је прва борбена дејства у историји. Убрзо потом, такође у априлу, створена је и тзв. Међународна контакт-група, којом је обухваћено пет главних страних чинилаца југословенске кризе и, уједно, пет великих сила постбиполарне Европе (Сједињене Државе, Русија, Велика Британија, Француска и Немачка). Иако први покушај тог својеврсног „концерта сила“ није донео резултате, Контакт-група је остала основни облик усклађивања интереса главних спољашњих актера кризе и, уједно, целе међународне заједнице. Русија, која је у Контакт-групи по први пут после 1991. године прихваћена као равноправан партнер САД и западноевропских земаља, у даљем раду групе углавном је препустила иницијативу Сједињеним Државама.

У то време, по свему судећи, успостављена је и нова равнотежа између САД и Русије у Европи: за разлику од Балкана, где су се догађаји драматично развијали, у средњој Европи су три земље – Пољска, Чешка и Мађарска, одлучно изводиле притисак ради уласка у НАТО, не обазирјући се на протесте Москве и оклевање Вашингтона. Међутим испит војне и политичке зрелости полагао је НАТО управо у Босни и од његовог исхода је умногоме зависило будуће ширење те организације на исток. Први масовни ваздухопловни напади НАТО-а, крајем августа и почетком септембра 1995, и Дејтонски мировни споразум, склопљен под америчким покровитељством, били су пресудни не само за развој југословенске кризе него и за будућност међународних односа у Европи. Одневши победу у конкуренцији са бројним другим европским организацијама, од којих се очекивало да преузму кључну улогу у организовању

²² Дејвид Бајндер је на основу тајног извештаја УНПРОФОР-а написао чланак „Анатомија масакра“, у којем је аргументовано оспорио могућност да је мина могла бити испалена са српских положаја. Постојање тајног извештаја УНПРОФОР-а касније је у интервјуу за немачку новинску агенцију ДПА потврдио и Јасуши Акаши, специјални изасланик генералног секретара УН за Југославију (видети: *Прави извештај УН о Маркалама „није тајна“*, „Наша борба“, 8–9. јун 1996).

²³ Да се о руском ангажовању у Босни размишљало и у Вашингтону и у Москви много пре него што је до кризе у Сарајеву уопште дошло сведочи податак да су још у фебруару 1992. на међународној конференцији у Луксембургу Алексеј Арбатов и Роберт Легволд аутору овог текста изложили идеју о распореду руских и америчких трупа дуж граница Босне и Херцеговине са Југославијом и Хрватском као могућем решењу кризе.

европског система безбедности после „хладног рата“ (ОЕБС, ЕУ, ЗЕУ), Северноатлантски пакт је на мадридском самиту, у лето 1997, позвао три наведене средњоевропске земље да започну преговоре који би се завршили њиховим уласком у НАТО 1999. године.

Отварање НАТО-а за нове чланове из средње и источне Европе повећало је број чланова те организације са 16 на 19 чланова и повукло нову границу у Европи, коју већ сада многи називају „златном завесом“, насупрот некадашњој „гвозденој завеси“ која је делила континент током „хладног рата“. Земље које се буду нашле унутар проширеног Северноатлантског пакта биће заштићене гаранцијама САД и водећих западноевропских армија, отворене и потенцијалне претње њиховој безбедности биће минимизирани, њихове оружане снаге ће се чврсто уградити у западне војне структуре и, самим тим, њихови изгледи за скори улазак у Европску унију у првој деценији 21. века биће готово извесни (нарочито пошто је Жак Сантер објавио „Агенду 2000“). Насупрот њима, источноевропске земље које се не нађу у првој групи кандидата за улазак у НАТО суочиће се са новим унутрашњим и спољнополитичким проблемима. У Румунији, на пример, испитивања јавног мњења показују да се чак 90 одсто становништва залаже за улазак земље у НАТО, што ће званични Букурешт суочити с озбиљним домаћим искушењима уколико се та земља 1999. године не нађе у првој „групи одабраних“, за шта још увек има мало изгледа.²⁴ Сличан је положај и нове бугарске владе, која је одмах по преузимању функције објавила кандидатуру те земље за пуноправно чланство у Северноатлантском пакту.²⁵ Да би стишали све веће незадовољство због првог „источног проширења“ НАТО-а, планери у Вашингтону и Брислу намеравају да унесу нове садржаје у „Партнерство за мир“ и формирају тзв. Савет за атлантско партнерство, који би донекле могао да поправи положај земаља које остану у „чекаоници“.

Процењујући да је крај „хладног рата“ донео стратешку премоћ САД, Американци мање или више отворено настоје да очувају основне функције НАТО-а као војно-политичког савеза. У духу класичне англосаксонске геополитичке доктрине Макиндера и Махана, они у Русији виде главну претњу безбедности Запада, која потиче из онога што се назива Евроазијом, а у уједињеној Немачкој виде потенцијалну претњу европској равнотежи снага и не одустају од намере да управо продужено

²⁴ „Румунски лидери, у кампањи коју западни функционери сматрају донкихотовском, боре се да њихова земља буде узета у обзир када НАТО буде ширило своје редове ове године. Румунски функционери, који подстичу одушевљење јавности за учлањење у НАТО, стављају до знања да се излажу ризику и да би неуспех могао да изазове жестоку реакцију и да зада ударац овдашњим демократским снагама. Чак и у том случају, премијер Виктор Чорбеа је изјавио да је највиши приоритет Румуније улазак у НАТО. Испитивања јавног мњења показују да се преко 90% Румуна – које повезује вишевековно неповерење према Русији на истоку – изјашњава за улазак у НАТО“ („The New York Times“, 28. март 1997, наведено према: Танјуг ББС, Бр 65, 7. април 1997).

²⁵ Видети: Стојан Сталев, *Бугарска хоће да стабилизује Балкан*, „Die Welt“, 24. март 1997 (наведено према: Танјуг ББС, Бр. 65, 7. април 1997).

америчко присуство у Европи (тј. НАТО) буде и у наредном веку главни гарант равнотеже снага на „старом континенту“. Према мишљењу Збигњева Бжежинског, Запад је тек 1948. године, после совјетског одбијања Маршаловог плана, пронашао одговоре на савремене стратешке дилеме у Европи. Немачку је требало интегрисати у Европу, док би се НАТО афирмисао као инструмент који би, у исти мах, служио за „обуздавање“ Совјетског Савеза и за трајне америчке обавезе у решавању проблема европске безбедности: „Пре педесет година Немачка је била поражена док је Совјетски Савез био на врхунцу свог престижа, моћи и привлачности. Педесет година касније, ситуација се драстично променила. Немачка је данас најмоћнија европска нација док Совјетски Савез више не постоји. Русија је и даље у слободном паду а њене националне границе су, отприлике, тамо где су биле пре стотину година. Огромна промена! Па ипак, педесет година после Јалте и Потсдама ми се суочавамо с истим питањима: какво би требало да буде место Немачке и средње Европе у проширеној Европи? Какав би требало да буде однос Русије са Европом? И у позадини, али критично значајно питање: каква би требало да буде улога Америке у Европи? Не само да се данас суочавамо с истим питањима него и прети опасност да би неке од старих илузија могле помутити нашу визију и да би ми опет могли подлећи историјској амнезији и стратешкој кратковидости. Ја сам изненађен размерама романтизма и недостатка геополитичког садржаја у нашем прилазу Русији, одсуством историјске перспективе и наивности наших очекивања у односу на темпо и садржај посткомунистичких промена и политичке демократизације. Нарочито ме изненађује оклевање у тренутку када имамо прилике које нам се данас указују у Европи, педесет година после Јалте“.²⁶ Мршави резултати које су друге европске организације постигле у европским кризама од Југославије до Чеченије, по свему судећи, само су учврстили уверење САД да читава своју нову стратешку доктрину у Европи, на Средоземљу и Блиском истоку заснују на новој улози Северноатлантског пакта.

Проширени НАТО пре свега, успоставио би нову равнотежу (и нову границу) између САД и Русије у Европи, поготову уколико успостави савезничке односе са Финском и балтичким републикама, на северу, и Украјином и средњоазијским републикама, на југу. Друго, нови НАТО искористио би постојећу европску оријентацију Немачке (која није извесна после одласка Кола и његове генерације политичара) за трајно „укотвљавање“ у Европи. Треће, проширила би се зона деловања НАТО-а све до блискоисточних нафтних поља, чиме би се отклонио проблем легитимности деловања те организације изван територије држава – чланица који је постојао у време рата у Персијском заливу, у Босни итд. У таквом склопу, остао би ОЕБС форум за разматрање питања безбедности; у супротном, могао би се прихватити предлог француског председника Ширака да се односи водећих сила

²⁶ Zbigniew Brzezinski, *Fifty Years After Yalta: Europe's and The Balkan's New Chance*, „Eurobalkans“, No. 18, Spring 1995.

заснују на машинерији која је допринела немачком уједињењу и која сада чини тзв. Контакт-групу за Босну (САД, Велика Британија, Француска, СР Немачка и Русија), уз евентуално укључивање Италије и чланица ЕУ по принципу ротације.²⁷ Тиме би се политичка изградња новог међународног система одвојила од историјског задатка НАТО-а – одбране Европе, који би остао непромењен као сигурносни појас. Земљама које остану изван тих оквира понудиће се партнерски односи, као што је то учињено на Мадридском самиту НАТО-а у случају Украјине или као што се то већ испробава стварањем тзв. Иницијативе за сарадњу у југоисточној Европи (*SECI*). То би, истовремено, омогућило да се утиша негодовање оних који остану пред вратима европских војних, политичких и привредних интеграција (нарочито стратешки значајних и ризичних случајева као што је Турска) и створио би се континуирани простор између Европе и Блиског истока, али и легитимне основе за будуће евентуалне интервенције у кризама изван граница Северно-атлантског пакта. На тај начин би се превазишла ситуација каква је постојала у случају интервенције на просторима бивше СФРЈ све до средине 1995. године и каква је пратила покушаје Италије да оркестрира западну војну интервенцију у Албанији. У којем правцу се крећу стратешка размишљања Запада можда најбоље сведочи недавно путовање генералног секретара НАТО-а Хавијера Солане по земљама средње Азије, све до Казахстана, које не упућује само на интерес за политичко присуство у подручјима богатим нафтом него и на читавом простору фамозне „Евроазије“, где би Русија могла да нађе савезнике међу земљама које су, на један или други начин, погођене новом западном стратешком доктрином.

*

* *

Према наведеним променама у доктринама и пракси савремених међународних односа мењао се положај Југославије, која је, као некадашња „стратешка тампон-зона“, прво потиснута на маргину, да би у последње време поново почела да стиче значај као географски и геостратешки централна земља на југоистоку Европе. У складу с тим, неизбежна је и темељита ревизија раније спољнополитичке доктрине Југославије, која је почивала на премисама биполарног поретка у Европи, ка новој доктрини, која ће оценити значај новог геополитичког и геоекономског положаја Југославије и, на тим основама, дефинисати будућу спољнополитичку стратегију земље. Иако се на Западу крајем осамдесетих и почетком деведесетих година често наглашавало да је Југославија изгубила свој геостратешки значај, криза и рат на просторима некадашње СФРЈ показали су да је Балкан и даље снажан

²⁷ Видети: Giancarlo Aragona, *Lisbon and beyond: The OSCE in an emerging European security structure*, „Nato Review“ (Internet Edition), No. 2, March 1997, pp 7–10.

генератор нестабилности у Европи, и то како због регионалних проблема, тако и због опречних интереса великих сила постбиполарне Европе. Због своје величине и географски централног положаја у региону СР Југославија ће несумњиво бити један од најзначајнијих регионалних чинилаца, што има и позитивне и негативне последице по њену безбедност, националне интересе и могућности спољнополитичког деловања. Основне детерминанте њеног садашњег међународног положаја у региону, али и последице кризе и грађанског рата на просторима претходне СФРЈ, објективно је усмеравају ка развоју регионалне мултилатералне сарадње на Балкану, у Подунављу и, шире, у југоисточној Европи, с обзиром на то да би таква улога поспешила њене односе с европским интеграционим групацијама и другим главним спољнополитичким партнерима. Међутим, с обзиром на ограничења која су јој наметнута политиком великих сила, може се очекивати и да Југославија у догледно време почне да обнавља своје везе са традиционалним партнерима у Покрету несврстаности и другим.²⁸ Такође, југословенској науци се поставља и озбиљан проблем компаративног изучавања домета и граница процеса транзиције у земљама источне Европе са становишта њиховог значаја за стратегију развоја земље. У вези с тим, незаобилазна је улога науке о међународним односима, која и на теоретском и на практичном плану мора одговорити тим потребама и понудити политичким чиниоцима у земљи реалистичне опције и стратегије унутрашњег развоја и спољне политике земље. При томе посебно су значајни они аспекти новог геополитичког и геоекономског положаја који утичу и који ће и у будућности утицати на безбедност земље, као и анализа потенцијалних војних и невојних претњи безбедности СР Југославије.

²⁸ Опширније о проблемима савремене југословенске спољне политике видети: Предраг Симић, *Спољна политика Савезне Републике Југославије – континуитет и промене*, „Војно дело“, бр. 2/1997, стр. 9–27.